

Advies versterking Cliënt- en Burgerparticipatie Westervoort

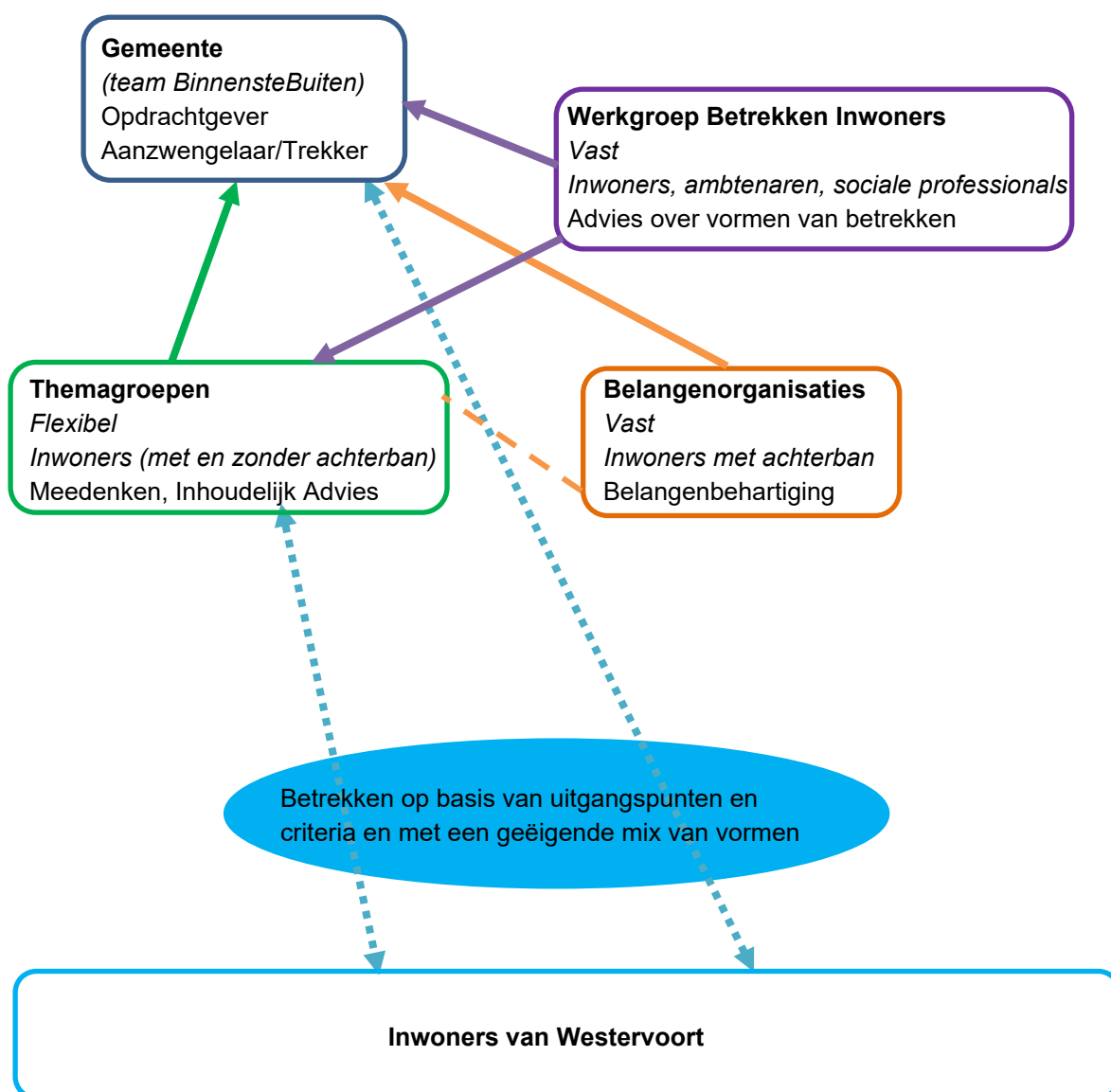
De ontwikkelgroep Cliënt- en Burgerparticipatie Sociaal Domein Westervoort adviseert het volgende ten aanzien van het toekomstbestendig maken van cliënten- en burgerparticipatie in het sociaal domein in Westervoort:

- Neem als gemeente het voortouw om inwoners (waaronder in ieder geval ervaringsdeskundigen) te betrekken bij de vormgeving, uitvoering en evaluatie van beleid ten aanzien van de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet;
- Wees helder waarbij en waarom inwoners betrokken worden, wat hun invloed is en wat er met hun input wordt gedaan en blijf daarover communiceren;
- Betrek inwoners zo vroeg mogelijk zodat hun input daadwerkelijk invloed heeft op het beleid en betrek ze bij alle onderdelen van de gemeentelijke beleidscyclus. Maak daarbij gebruik van al bestaande vormen en geef deze meer bekendheid; zet daarnaast in op nieuwe (digitale) vormen om zoveel mogelijk doelgroepen te bereiken;
- Sluit zoveel als mogelijk aan bij de belevingswereld van de inwoners die je wilt betrekken door vormen en plekken te kiezen die passend zijn. Dit vergt ten eerste inzicht in waarbij, wanneer, waar en hoe inwoners betrokken kunnen worden, en vergt ten tweede flexibiliteit in de inzet van vormen van inwonerbetrokkenheid. Stel hiertoe een Werkgroep Betrekken Inwoners in, bestaande uit ambtenaren, sociale professionals en inwoners, die adviseert over de meest geëigende vormen om inwoners te laten participeren;
- Maak om aan de wettelijke verplichting van met name cliëntenparticipatie te voldoen gebruik van bestaande belangenorganisaties en doelgroepvertegenwoordigingen, zoals de Cliëntenraad RSD en de Gehandicaptenraad¹.
- Zet daarnaast in op het formeren van themagroepen rond cruciale maatschappelijke vraagstukken die vanuit de drie wetten naar voren komen, zoals de Inclusie-agenda. Geef deze themagroepen, die bestaan uit inhoudsdeskundige en ervaringsdeskundige inwoners, een inhoudelijke adviesfunctie. Wees daarbij flexibel ten aanzien van duur, samenstelling en werkwijze van deze themagroepen.
- Geef de ambtenaren die betrokken zijn bij en hart hebben voor inwonerparticipatie, met name vanuit het team BinnensteBuiten, het mandaat en de rol om collega's binnen het gemeentelijk apparaat te begeleiden bij en aan te sturen op het vergroten van inwonerbetrokkenheid. Zorg er voor dat het team BinnensteBuiten voldoende tijd heeft om cliënt- en burgerparticipatie in Westervoort daadwerkelijk te kunnen versterken en vergroten;
- Beschouw het meer en beter betrekken van inwoners als een gezamenlijk leerproces waarbij er geen altijd werkende oplossingen zijn maar wel manieren gevonden kunnen worden die passen bij Westervoort.

In onderstaand model worden de verschillende elementen van toekomstbestendige cliënten- en burgerparticipatie met elkaar in verband gebracht. De verschillende onderdelen van het advies worden hierna verder toegelicht en uitgewerkt.

¹ De ontwikkelgroep beveelt aan om ten aanzien van cliëntenparticipatie binnen de Jeugdzorg een passende structuur te zoeken, zie b.v. <https://www.project-jongerennetwerk.nl/>

Model Inwonerbetrokkenheid Westervoort



1 Opdracht

De opdracht aan de ontwikkelgroep Cliënt- en Burgerparticipatie Sociaal Domein Westervoort was om een advies aan de gemeenteraad te formuleren ten aanzien van het toekomstbestendig maken van de cliënten- en burgerparticipatie in Westervoort in relatie tot het sociaal domein². Specifiek is de ontwikkelgroep gevraagd om criteria en randvoorwaarden te formuleren en deze te toetsen in experimenten, en op basis daarvan tot een gewogen en gedragen advies te komen, inclusief een concept model waarin verschillende vormen van burgerparticipatie in het sociaal domein met elkaar in verband gebracht zijn.

2 Wettelijke kaders

De ontwikkelgroep stelt vast dat de opdracht zich richt op de mate waarin en de wijze waarop burgers, en specifiek cliënten, betrokken worden bij de vormgeving, uitvoering en evaluatie van gemeentelijk beleid op het terrein van de Jeugdwet, de Wmo en de Participatiewet. Het gaat dus over burgerparticipatie en niet over overheidsparticipatie, waarbij dat laatste staat voor manieren waarop de overheid aansluit bij initiatieven van burgers.

De eerste implicatie hiervan is dat initiatieven van inwoners zelf om hun leefomgeving te verbeteren niet in dit advies worden meegenomen, omdat deze niet direct gericht zijn op participatie ten aanzien van het gemeentelijk beleid. De ontwikkelgroep benadrukt dat dergelijke initiatieven grote meerwaarde hebben en een ingang bieden om (meer) inwoners te betrekken bij gemeentelijk beleid. De ontwikkelgroep pleit ervoor om initiatiefnemers en actieve burgers te benutten als bron van kennis en ervaring bij de inrichting van de gemeentelijke beleidscyclus.

De tweede implicatie is dat het advies wordt gegeven binnen de gemeentelijke verplichting om inwoners en met name cliënten te betrekken bij de drie genoemde wetten, zoals deze wettelijk is vastgelegd in de Jeugdwet, artikel 2.10; Wmo, artikel 2.1.3 lid 3; Participatiewet, artikel 47. In deze drie wetten wordt van de gemeente een verordening gevraagd waarin ten minste wordt bepaald op welke wijze ingezetenen, waaronder in ieder geval cliënten of hun vertegenwoordigers, worden betrokken bij de uitvoering van deze wetten. Daarbij wordt in ieder geval geregeld de wijze waarop zij:

- a. in de gelegenheid worden gesteld voorstellen voor het beleid te doen;
- b. vroegtijdig in staat worden gesteld gevraagd en ongevraagd advies uit te brengen bij de besluitvorming over verordeningen en beleidsvoorstellen;
- c. worden voorzien van ondersteuning om hun rol effectief te kunnen vervullen;
- d. deel kunnen nemen aan periodiek overleg;
- e. onderwerpen voor de agenda van dit overleg kunnen aanmelden;
- f. worden voorzien van de voor een adequate deelname aan het overleg benodigde informatie.

De ontwikkelgroep stelt vast dat ten aanzien van de wettelijke verplichtingen van de gemeente duidelijk is dat de gemeente inwoners, en specifiek cliënten, dient te betrekken, maar dat er veel ruimte is hoe en in welke mate dit gebeurt. Het advies van de ontwikkelgroep richt zich daarom met name op deze aspecten. De ontwikkelgroep stelt tevens vast dat ten aanzien van de Participatiewet al voorzien is een formele manier om cliënten te betrekken in de vorm van de Cliëntenraad RSD. Deze dient in de ogen van de ontwikkelgroep gehandhaafd te blijven – in het advies wordt hierop verder niet ingegaan³.

² De ontwikkelgroep kan zich voorstellen dat de uitgangspunten en vormen voor het betrekken van inwoners die in dit advies worden genoemd breder toepasbaar zijn dan het sociaal domein. De ontwikkelgroep beveelt aan dat de opbrengsten van dit traject breed binnen de gemeenten worden gedeeld.

³ De ontwikkelgroep wil graag benadrukken dat het van belang is dat ervaringsdeskundigen op het gebied van de “nieuwe” taken, zoals mensen met een arbeidsbeperking (voormalig Wajong), hun invloed kunnen laten gelden en in deze raad vertegenwoordigd zijn.

3 Uitgangspunten

De ontwikkelgroep heeft de volgende algemene uitgangspunten benoemd ten aanzien van de versterking van cliënten- en burgerparticipatie in Westervoort:

- Er dient vertrouwen te zijn in de rol en werkwijze van de gemeente. Die komt bijvoorbeeld naar voren in het feit dat de gemeente laat zien dat ze signalen van inwoners serieus neemt en dat de gemeente helderheid biedt over wat er met die signalen gebeurd is. Zowel uit de gesprekken in de ontwikkelgroep als uit de experimenten komt het belang van tijdige, volledige en adequate terugkoppeling duidelijk naar voren.
- Om mensen te bewegen mee te denken en mee te praten, is het van belang om aan te sluiten bij de doelgroep en diens motivatie. Dat betekent dat de gemeente flexibel is in welke vormen van participatie worden ingezet. Ook mag ervan uitgegaan worden dat vaak een mix van meer vaste en meer losse vormen om inwoners te betrekken nodig zal zijn. Ten slotte betekent het dat de gemeente op zoek gaat naar 'logische' samenkomstplekken van doelgroepen, waar inwoners zich prettig en veilig voelen en door mensen die ze kennen uitgenodigd en bevraagd worden.
- Vervolgens dienen de randvoorwaarden en verwachtingen ten aanzien van burgerparticipatie helder te zijn: wat is de reikwijdte van de invloed, wat wordt met de input gedaan?
- Als het gaat om welke input je wilt krijgen, dan is een mix van inhouds-/beleidsdeskundigheid en ervaringsdeskundigheid ideaal: je hebt mensen nodig die de praktijk van alledag kunnen inbrengen en mensen die dat kunnen vertalen naar beleidstaal. Anders gezegd: er is input uit de leefwereld en de systeemwereld nodig en mensen die daartussen kunnen pendelen. Die laatsten kunnen ook beroepskrachten van maatschappelijke organisaties zijn.
- Het is belangrijk om de inclusiegedachte zo vroeg mogelijk in ieder beleidsvormingsproces structureel een vast onderdeel van de werkwijze te laten zijn.

De ontwikkelgroep beveelt aan om bovenstaande uitgangspunten als toetsingskader voor toekomstige inwonerbetrokkenheid in Westervoort te gebruiken.

4 De experimenten

De ontwikkelgroep heeft twee experimenten gedaan om inwoners van Westervoort op andere manieren te betrekken bij het gemeentelijk beleid.

Inclusie: fysieke toegankelijkheid

Het eerste experiment is opgezet rond het thema Inclusie, omdat de gemeente een wettelijke taak heeft om de Inclusie-agenda nader invulling te geven. Er is een team samengesteld dat in een aantal bijeenkomsten tot een keuze voor inhoud en vorm van het experiment is gekomen. Die keuze is mede bepaald door een inventarisatie die door het team op verschillende manieren is gehouden: via persoonlijke contacten, achterbanraadpleging, facebookgroepen en een algemene oproep in nieuwsbladen.

De kern van het experiment was om rond twee actuele en concrete thema's die te maken hebben met fysieke toegankelijkheid de inbrengers ervan te betrekken bij de inventarisatie, het bedenken van oplossingen en de uitvoering ervan. Het eerste thema betrof een wandelroute van de Hamerstaete naar winkelcentrum de Wyborgh. Het tweede thema was de plaatsing van een (verrijdbaar) bankje in de Wyborgh.

Wat betreft het eerste thema bleek het lastig om zowel inwoners als ambtenaren (letterlijk en figuurlijk) in beweging te krijgen: mensen wilden wel hun input geven, maar op een enkeling na niet mee de route mee wandelen om ter plekke de knelpunten en mogelijke oplossingen te inventariseren. Overigens is de wandeling met de betrokken ambtenaar, leden van de ontwikkelgroep en drie inwoners wel succesvol uitgevoerd in de zin dat een overzicht is gemaakt van mogelijke verbeterpunten.

Wat betreft het tweede thema is vooral een betrokken ambtenaar in gesprek gegaan met de brandweer en de winkeliersvereniging om zo de randvoorwaarden te toetsen en betrokkenheid bij de winkeliers te creëren. Het idee was dat bewoners ook hier zouden meedoen met het onderzoeken van de beste plek voor het bankje. Uiteindelijk is de ambtenaar met leden van de ontwikkelgroep ter plekke gaan kijken. Met name door de inzet van een afvaardiging van de ontwikkelgroep en de ambtenaar is een betrokken winkelier bereid gevonden het bankje bij haar winkel te plaatsen en het beheer op zich te nemen. Vervolgens heeft een lid van de ontwikkelgroep op eigen naam een burgerinitiatief ingediend ter financiële realisatie van dit deel van het project. Inmiddels is dit gehonoreerd en het bankje komt er!

Jongeren activeren

Het tweede experiment was erop gericht om te onderzoeken of en hoe meer jongeren verleid konden worden om zich actief op te stellen. De eerste manier die gekozen werd, was om jongeren door hun leeftijdsgenoten die al actief zijn bij en via Creon te laten interviewen over wat hen vooral bezig houdt. Deze interviews zouden in de vorm van filmpjes gedaan worden. Het bleek lastig de jongeren hiervoor te motiveren, met als gevolg dat de kwaliteit van de filmpjes die gemaakt zijn, te laag was om daar iets mee te kunnen.

De tweede manier was het sturen van een brief aan alle jongeren die bij de provinciale en waterschapsverkiezingen voor het eerst mochten stemmen. In de brief werd hen aangeboden dat ze als zij bij Creon hun stem uitbrachten, ze een kleine vergoeding zouden krijgen. Het ging er hier dus vooral om een bepaalde doelgroep te activeren om deel te nemen aan de representatieve democratie. 44 van de 200 jongeren hebben dit ook daadwerkelijk gedaan. Zij gaven echter aan dat ze ook zonder de prikkel waren gaan stemmen.

Lessen uit de experimenten

Er kunnen meerdere lessen uit de experimenten en de bijeenkomsten van de ontwikkelgroep getrokken worden:

- Bewoners zijn, als ze direct benaderd worden ten aanzien van concrete thema's en vragen die er voor hen toe doen, zeker bereid om mee te praten over deze thema's. Tegelijk is het een illusie om te denken dat dit voor alle mogelijke betrokkenen zal gelden, maar het is ook niet zo dat niemand wil meepraten.
- De stap van meepraten naar meedenken (over oplossingen) en vooral meedoen is voor veel inwoners een te grote stap. Zelfs als duidelijk is dat hun actie voor henzelf positieve gevolgen kan hebben, komen veel inwoners nog altijd niet in beweging. Enerzijds kan dit een uiting zijn van nog altijd bestaand vertrouwen in en afhankelijkheid van de overheid ("het wordt vast wel goed geregeld"), anderzijds lijkt er een toenemend sentiment van wantrouwen en berusting ("het maakt toch niet uit of ik wat doe"). Een derde element kan te maken hebben met een laag verantwoordelijkheidsgevoel voor de eigen leefomgeving ("waarom moet ik iets doen?"). In combinatie zorgen deze drie factoren ervoor dat meer dan in het verleden moeite gedaan moet worden om inwoners in beweging te krijgen en te houden. De gemeente zal hierin het voortouw moeten (blijven) nemen, in de wetenschap dat het vaak niet zal lukken om het merendeel van de doelgroep tot meedoen of langdurige betrokkenheid te bewegen. Dergelijke betrokkenheid is overigens geen doel op zich: het gaat erom dat effectief beleid ontwikkeld wordt dat ten goede komt aan de doelgroepen waarvoor het bedoeld is. Maximale inwonerbetrokkenheid is daar lang niet altijd voor nodig.
- Met name het experiment met het stimuleren van jongeren laat zien dat het uitmaakt op welk moment en op welke manier je inwoners in beweging probeert te brengen. Het kan zijn dat relatief weinig jongeren meededen of beïnvloed werden omdat vorm en doel al van tevoren bepaald waren. In het algemeen geldt dat hoe eerder en hoe meer invloed inwoners hebben op waarbij en

hoe zij betrokken worden, hoe groter de kans is dat zij mede-eigenaarschap voelen. Dat is een voorwaarde om te willen meedoen.

- Zowel vanuit de gemeente als vanuit inwoners hangt het proces van burgerparticipatie op een beperkt aantal zeer betrokken beroepskrachten en vrijwilligers. Dat is enerzijds mooi omdat deze voortrekkers er zijn en zich steeds opnieuw blijven inzetten, anderzijds is het zorgelijk omdat het fundament van burgerparticipatie broos is en het gevaar van overbelasting en dus afhaken dreigt. Daarbij komt dat de trekkers vanuit de gemeente vaak binnen het gemeentelijk apparaat nog allerlei drempels moeten overwinnen en onbegrip tegenkomen. Ook ervaart de ontwikkelgroep dat de gemeentelijke organisatie nog onvoldoende op orde is waardoor het voor inwoners lastig is om de juiste weg te vinden en gehoord te worden. Dit zijn signalen dat inwonerbetrokkenheid bij alle onderdelen van de beleidscyclus nog zeker geen gemeengoed is in de gemeente Westervoort.

5 Advies

Het advies van de ontwikkelgroep gaat over de volgende onderdelen:

- De criteria die volgens de ontwikkelgroep wezenlijk zijn om inwoners van Westervoort (meer) te laten participeren
- De vormen van inwonerparticipatie die in de context van Westervoort meerwaarde (kunnen) hebben
- Hoe inhoud en proces van (meer) inwonerparticipatie geborgd kunnen worden
- Een model voor samenhangende en toekomstbestendige inwonerparticipatie in Westervoort

5.1 Criteria voor burgerparticipatie

Neem de gemeentelijke beleidscyclus als uitgangspunt

In bijlage 1 wordt de gemeentelijke beleidscyclus geschetst. Daarbij geeft de ontwikkelgroep aan dat en op welke manier inwoners bij elk van de onderdelen van deze cyclus betrokken kunnen worden. De ontwikkelgroep adviseert om de gemeentelijke beleidscyclus als uitgangspunt voor het betrekken van inwoners te nemen, en om bij elk van de onderdelen naar de meest effectieve kenmerken en vormen van inwonerbetrokkenheid te zoeken (zie de uitwerking in vormen en het model).

Zet in op de kenmerken van effectieve inwonerbetrokkenheid

Effectieve betrokkenheid kent een aantal kenmerken, zo blijkt uit landelijk onderzoek en op basis van elders in het land uitgevoerde trajecten :

- *aan de voorkant*: alle partijen (inwoners, cliënten, organisaties) die ertoe doen, worden zo vroeg mogelijk betrokken zodat ze daadwerkelijk kunnen meedenken, meepraten en meebeslissen;
- *integraal*: inwoners of mensen die hen vertegenwoordigen krijgen de kans om over het geheel van een vraagstuk of over de samenhang tussen verschillende vragen hun inbreng te leveren, niet slechts over een klein stukje;
- *inclusief*: iedereen krijgt de kans om mee te denken, mee te praten, mee te beslissen en mee te doen; er wordt actief ingezet op de aanwezigheid en zichtbaarheid van mensen uit ondervertegenwoordigde sociale categorieën, en op een mix van stijlen, houdingen en perspectieven;
- *structureel*: betrokkenheid genereer je niet door eenmalig een vraag te stellen, maar door regelmatig contact te hebben en mogelijkheden te bieden voor zowel gevraagd als ongevraagd advies. Continuïteit van participatie is belangrijk zowel voor inwoners om aanspreekpunten te hebben als voor de gemeente om een relatie op te bouwen en zo tot effectieve samenwerking te komen;
- *gelijkwaardig*: iedereen die input levert, wordt even serieus genomen. NB: dat is niet hetzelfde als dat iedereen altijd mag meebeslissen of een gelijke stem heeft;

- *dichtbij*: mensen, zeker kwetsbare doelgroepen/cliënten, worden en voelen zich makkelijker betrokken als de gekozen vormen dichtbij zijn: makkelijk bereikbaar en toegankelijk, in de buurt, aansluitend bij hun vragen, in begrijpelijke taal;
- *breed*: omdat niet iedereen op dezelfde manier betrokken kan of wil worden, helpt het om meerdere manieren in te zetten waarop mensen kunnen meedenken, meebeslissen en meedoen;
- *zichtbaar*: zowel de manieren om mensen te betrekken als wat er met de uitkomsten van hun inbreng gebeurt, zijn transparant en voor iedereen toegankelijk;
- *keuze*: inwoners hebben altijd de vrijheid om al dan niet mee te doen als hen gevraagd wordt om te participeren.

De ontwikkelgroep adviseert om bovenstaande kenmerken te verankeren in het gemeentelijk beleid ten aanzien van inwonerparticipatie. Dit kan bijvoorbeeld door deze kenmerken als kader mee te geven aan verantwoordelijke ambtenaren van het team BinnensteBuiten en aan de in te stellen Werkgroep Betrekken Inwoners (zie hieronder) zodat zij op basis daarvan keuzes kunnen maken ten aanzien van het betrekken van inwoners. Het team en de werkgroep dienen dan ook de kennis en de gereedschappen te hebben om hun rol te kunnen waarmaken. Verankering kan ook door de mate en wijze van inwonerparticipatie standaard op te nemen in het sjabloon voor een raads- of collegevoorstel. Zo komt altijd de vraag aan de orde hoe er met inwonerparticipatie is omgegaan: hoe hebben we inwoners betrokken en wat heeft dat opgeleverd? De ambitie van de ontwikkelgroep is dat het voor alle betrokkenen normaal is dat inwoners meepraten, meedenken en meedoen met beleidsontwikkeling, -uitvoering en -evaluatie in het sociaal domein

5.2 Vormen: in welke mate en op welke manier

Een belangrijke aanleiding om als ontwikkelgroep na te denken over andere en betere manieren om inwoners te betrekken, is de constatering dat de huidige vormen niet langer houdbaar lijken. De Wmo-raad heeft een aantal leden verloren, en constateert dat zijn adviezen weliswaar gehoord worden, maar dat dit niet betekent dat er sprake is van brede inwonerbetrokkenheid. Ook constateert de Wmo-raad dat er ten aanzien van een aantal cruciale dossiers in het sociaal domein weinig inhoudelijke voortgang wordt geboekt. Nieuwe vormen van het betrekken van burgers kunnen helpen om meer beweging voor elkaar te krijgen. Ten slotte constateert de ontwikkelgroep dat er in Westervoort weliswaar meerdere vormen voor het betrekken van inwoners bestaan (zie bijlagen 3 en 4) maar dat vaak dezelfde groepen bereikt worden.

In bijlage 2 wordt een aantal criteria voor het kiezen van vormen genoemd. Uitgangspunt van deze criteria is dat er niet één beste vorm is, maar dat wat werkt altijd afhankelijk is van de context en de situatie. Ook zullen in het algemeen meerdere vormen tegelijk nodig zijn op het moment dat brede of diverse doelgroepen betrokken dienen te worden⁴.

De ontwikkelgroep adviseert om de criteria uit bijlage 2 in combinatie met de hierboven genoemde kenmerken van effectieve inwonerbetrokkenheid als kader te gebruiken bij het kiezen van de meest geëigende vormen om inwoners te betrekken. In de praktijk zal dit vaak een combinatie van meer vaste, algemene en overheid gestuurde vormen zijn en meer specifieke en flexibele vormen.

De ontwikkelgroep beveelt aan om voldoende tijd te nemen om nieuwe (combinaties van) vormen in de praktijk te testen. De experimenten laten zien dat het niet in één keer goed hoeft te gaan, maar dat er wellicht eerst zaadjes geplant moeten worden en verschillende methodes getest moeten worden voordat een voor Westervoort werkend pakket is gevonden. De ontwikkelgroep benadrukt dat er al

⁴ Landelijk is steeds meer bekend over werkende manieren om inwoners bij beleidsontwikkeling te betrekken. Zie hiervoor bijvoorbeeld <https://www.movisie.nl/publicatie/leidraad-burgerbetrokkenheid> en <https://www.movisie.nl/publicatie/keuzewijzer-e-tools>.

een aantal werkende manieren om inwoners te betrekken zijn, en dat deze het uitgangspunt kunnen vormen voor verdere versterking van inwonerbetrokkenheid (zie bijlage 3).

5.3 Inhoud en proces borgen

Een terugkerend thema in alle bijeenkomsten van de ontwikkelgroep en ook in de experimenten was het gevoelde gebrek aan terugkoppeling en doorlopende communicatie vanuit de gemeente. Dit zorgt ervoor dat inwoners afhaken en vervolgens minder makkelijk te bewegen zijn tot betrokkenheid. De kern lijkt te zijn dat helder is op welke manieren je als inwoner kunt participeren, wat er met de input van inwoners wordt gedaan, hoe de besluitvorming tot stand is gekomen en wat de volgende stappen zijn. Ook is het helpend als goede voorbeelden en werkende manieren van inwonerparticipatie breed gedeeld worden, zodat steeds meer inwoners ervaren dat hun stem ertoe doet.

*Je stem doet ertoe...
je kunt hem op allerlei manieren inzetten...
en er wordt naar geluisterd!*

De ontwikkelgroep adviseert daarom dat de gemeente in haar communicatie specifiek ingaat op manieren waarop de gemeente inwoners van Westervoort informeert over en betreft bij beleidsvoorbereiding, -uitvoering en -evaluatie, met daarbij een sterke nadruk op de mate waarin en de wijze waarop de input van inwoners is meegenomen in de besluitvorming, inclusief een motivatie wanneer inbreng van inwoners niet wordt meegenomen. Vanzelfsprekend ligt hier niet alleen een taak voor het gemeentelijk apparaat maar ook voor de gemeenteraad als gekozen wettelijke vertegenwoordigers van de inwoners van Westervoort. De ontwikkelgroep beveelt aan om ook bij de wijze van communiceren deskundige inwoners te betrekken, en om de reeds beschikbare (fysieke en digitale) kanalen en vormen die inwoners kennen en gebruiken een prominente plek te geven in deze werkwijze.

5.4 Naar een model voor toekomstbestendige burgerparticipatie in Westervoort

Hieronder schetsen we een samenhangend model voor toekomstbestendige burgerparticipatie in Westervoort

Laat de gemeente aanzwengelaar en trekker zijn

De gemeente is de aanzwengelaar en trekker van het betrekken van inwoners bij de vormgeving, uitvoering en evaluatie van beleid. Die rol past bij de gemeente omdat de gemeente alle inwoners kan bereiken en als overheidsorgaan het belang van alle inwoners voor ogen heeft. Daarenboven is het een wettelijke taak. De manier waarop de gemeente deze rol invulling geeft, zou in de ogen van de ontwikkelgroep vooral coöperatief en transparant dienen te zijn. Daarmee bedoelen we dat de gemeente niet van bovenaf en eenzijdig bepaalt waarbij, wanneer, waar en hoe inwoners betrokken worden, maar dat dit proces van betrekken al zoveel mogelijk samen met (vertegenwoordigingen van) inwoners wordt vormgegeven.

De ontwikkelgroep adviseert om het team BinnensteBuiten gericht te benutten om de inwonerparticipatie te versterken, aangezien dit de opdracht is die zij hebben gekregen. De ontwikkelgroep constateert dat het van belang is dat het team BinnensteBuiten voldoende mandaat en tijd krijgt om met name binnen het gemeentelijk apparaat te opereren als trekker en ondersteuner van collega-ambtenaren. De ambitie zou volgens de ontwikkelgroep moeten zijn dat alle ambtenaren die werkzaam zijn in het Sociaal Domein⁵ weten hoe ze inwoners kunnen betrekken en het normaal vinden om dat te doen. Dat vergt een investering in het vergroten van kennis en vaardigheden, en de ruimte om te experimenteren en leren.

⁵ En feitelijk natuurlijk alle ambtenaren van de gemeente Westervoort.

De ontwikkelgroep beveelt aan dat de gemeente het maatschappelijk middenveld betreft, zoals Wij Westervoort en het Goed voor Elkaar team, omdat in deze teams en organisaties veel kennis en ervaring aanwezig is over het benaderen en betrekken van inwoners.

Stel een Werkgroep Betrekken Inwoners in

Concreet adviseert de ontwikkelgroep dat de gemeente een permanente werkgroep instelt, samengesteld uit ambtenaren, sociale professionals en inwoners die als taak heeft om de gemeente te adviseren over het betrekken van inwoners bij beleids- en praktische vraagstukken die zich voordoen rond de drie wetten. De aanzwengende rol van de gemeente bestaat eruit dat de gemeente de onderwerpen en vraagstukken aandraagt waarover de werkgroep adviseert ten aanzien van het betrekken van inwoners. De trekkende rol van de gemeente betekent vervolgens dat de gemeente het voortouw neemt bij het inzetten van de meest geëigende vormen. Dat wil niet zeggen dat de gemeente zelf steeds de uitvoering ter hand hoeft te nemen.

De werkgroep bestaat uit beroepskrachten en vrijwilligers die goede netwerken in Westervoort hebben en daarmee toegang tot de leefwereld van de doelgroepen van de drie wetten. Ook hebben de werkgroep leden kennis van en ervaring met het inzetten van diverse vormen om inwoners te bereiken en betrekken, waardoor zij in staat zijn om een gewogen advies te geven

De werkgroep opereert ook als een lerend platform, in de zin dat er, zoals de experimenten mede laten zien, vaak geen beste oplossing of altijd werkende manier is om inwoners te betrekken. Door met elkaar en met andere partijen te leren van wat wel en niet goed gaat in het vergroten van inwonerparticipatie ontstaat op termijn meer inzicht in effectieve vormen in de context van Westervoort. De werkgroep kijkt daarbij niet alleen naar Westervoort, maar legt ook contacten met aanpalende gemeenten en regio's en met de structuren voor inwonerparticipatie die daar actief zijn, zoals de Adviesraad Sociaal Domein in Duiven en de

Ga werken met themagroepen

Op inhoudelijk gebied adviseert de ontwikkelgroep om in de toekomst te werken met themagroepen. Daarmee wordt afscheid genomen van één overkoepelende Wmo-raad of adviesraad voor het sociaal domein. De conclusie van de ontwikkelgroep is dat een dergelijke overkoepelende raad in Westervoort steeds minder makkelijk te vullen is met betrokken inwoners waardoor de werklust en druk op de zittende leden toeneemt.

Een model met themagroepen biedt in de ogen van de ontwikkelgroep betere mogelijkheden om inwoners te betrekken bij die maatschappelijke vragen waarmee zij direct te maken hebben en die daarom voor hen van belang zijn. Afhankelijk van de aard en omvang van een vraagstuk of beleidsvoornemen kunnen deze themagroepen een vaster of meer tijdelijk karakter hebben. Zo is het voorstelbaar dat bijvoorbeeld voor het thema Inclusie een themagroep in het leven wordt geroepen met een langere looptijd en meerdere taken. Anderzijds kunnen er vraagstukken vanuit de samenleving en/of vanuit de politiek opkomen. Hier kan een tijdelijke themagroep geformeerd worden.

Dergelijke themagroepen kunnen een combinatie zijn van inwoners die namens een bepaalde doelgroep of achterban zitting nemen en inwoners die zonder last of ruggespraak deelnemen. Belangrijk is dat er een mix van beleidsdeskundigheid en ervaringsdeskundigheid aanwezig is. Deze themagroepen kunnen procesmatig getrokken worden door een vakdeskundige ambtenaar als daar behoefte aan is. Ook is het van belang dat professionele secretariële ondersteuning ingezet wordt, zodat de deelnemende inwoners niet overbelast worden.

De taak van de themagroepen is deels afhankelijk van waar zij in de beleidscyclus geformeerd worden. In het ideale geval wordt een themagroep samengesteld bij de eerste agendavorming. In dat

geval kan de themagroep in eerste instantie als klankbord en meedenker fungeren. In alle gevallen dient in de ogen van de ontwikkelgroep een ingestelde themagroep gevraagd of ongevraagd een inhoudelijk advies ten aanzien van haar thema aan de gemeente te mogen geven. Een volgende wezenlijke taak die bij de themagroepen thuishoort, is om de uitvoering van vastgesteld beleid te monitoren en evalueren en op basis daarvan voorstellen te doen of advies te geven over mogelijke verbeteringen die in het belang van de doelgroep zijn.

Om hun taken optimaal te kunnen vervullen, kunnen de themagroepen geëigende vormen van het betrekken van burgers inzetten. Daartoe kunnen zij gebruik maken van de kennis en netwerken van de Werkgroep Betrekken Inwoners. Door het werken met themagroepen voldoet de gemeente aan haar wettelijke opdracht om inwoners zichtbaar en structureel te betrekken bij beleid.

Maak gebruik van belangenorganisaties en doelgroepvertegenwoordigingen

Naast deze mix van vaste en tijdelijke vormen om inwoners gericht en concreet te betrekken, adviseert de ontwikkelgroep om ook in de toekomst gebruik te blijven maken van de kennis, ervaring en netwerken van belangenorganisaties en doelgroepvertegenwoordigingen bij de beleidsontwikkeling in Westervoort. Het gaat dan bijvoorbeeld om de Cliëntenraad RSD en de Gehandicaptenraad⁶. Dergelijke groepen zijn in het algemeen een effectieve manier om een gerichte doelgroep te bereiken en om ter zake doende input te krijgen. Dergelijke groepen kunnen vertegenwoordigd zijn in een themagroep, maar het heeft in de ogen van de ontwikkelgroep zin om hen ook gericht te benaderen en betrekken vanwege het specifieke belang dat zij vertegenwoordigen. Zo kan de Gehandicaptenraad vertegenwoordigd zijn in een themagroep Inclusie, maar daarnaast apart gevraagd worden om vanuit zijn achterban advies te geven ten aanzien van een specifiek beleidsvoorstel.

Ontwikkel dit gemengde model door samen te leren

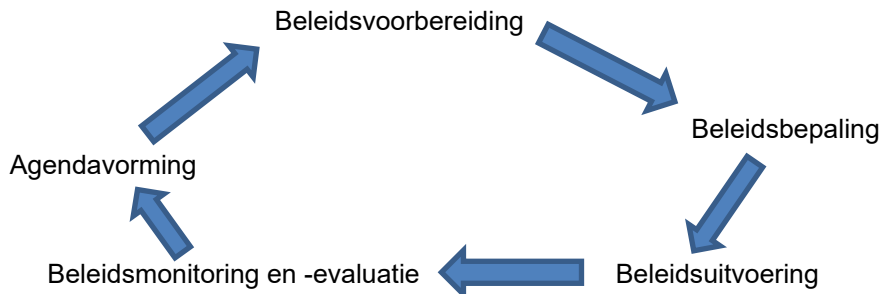
Door de inzet van bovenstaande vormen ontstaat een gemengd model van burgerparticipatie in Westervoort, waarbij de meeste inwoners gericht, tijdelijk en ten aanzien van vraagstukken die hen direct aangaan worden betrokken. Om te zorgen dat werken met inwonerbetrokkenheid tegelijk een permanent karakter krijgt, worden de themagroepen en de Werkgroep Betrekken Inwoners ingesteld.

Dit gemengde model is ook een ontwikkelmodel. Landelijke ervaring en de ervaring uit de experimenten laat zien dat het meer en beter betrekken van inwoners twee kanten kent: niet alleen de gemeente kan daarin flexibeler en gericht opereren, ook inwoners moeten ervaren dat het voor hen betekenis en waarde heeft om niet alleen mee te praten, maar ook mee te denken en mee te doen. Het voorgestelde model is in die zin geen oplossing voor het betrekken van burgers, maar biedt kansen om al werkende weg te ontdekken welke vormen en manieren van het betrekken van inwoners de meeste kans van slagen hebben in Westervoort.

⁶ Denk hierbij nogmaals aan de benadering van het jongeren netwerk (<https://www.project-jongerennetwerk.nl/>) omdat uit ervaring is gebleken dat dit een moeilijk te bereiken doelgroep is. In de pilotperiode is dit eerder besproken voorstel niet van de grond gekomen.

Bijlage 1 De gemeentelijke beleidscyclus als uitgangspunt

Omdat het advies van de ontwikkelgroep gaat over hoe de gemeente beleid in het sociaal domein maakt en hoe inwoners daar een rol in kunnen spelen, is het handig om de beleidscyclus van de gemeente als uitgangspunt te nemen. Die ziet er als volgt uit:



Op elk van deze vijf onderdelen kunnen inwoners betrokken worden door de gemeente, waarbij de gemeente(raad) eindverantwoordelijkheid is voor het uiteindelijke besluit en de uitvoering ervan:

- Agendavorming: Inwoners kunnen gevraagd en ongevraagd meedenken over welke problemen of opgaven er in hun wijk, dorp en gemeente aandacht vragen. Ze kunnen ook signalen afgeven over wat er speelt. En ze kunnen een rol krijgen in het (mee)beslissen welke problemen en opgaven prioriteit krijgen.
- Beleidsvoorbereiding: Inwoners kunnen samen met de gemeente plannen ontwikkelen. Ook kunnen ze adviseren over gemeentelijke plannen en oplossingen.
- Beleidsbepaling: Inwoners kunnen hun voorkeur voor beleidsopties aangeven en/of meebeslissen over begrotingskeuzes.
- Beleidsuitvoering: Inwoners kunnen meedenken over de vertaling van beleid naar concrete projecten. Ook kunnen ze meebeslissen over het toekennen van middelen aan projecten en initiatieven. En ze kunnen zelf via inwonersinitiatieven mede uitvoering geven aan (onderdelen van) het gemeentelijk beleid.
- Beleidsmonitoring en -evaluatie: Inwoners kunnen de uitvoering van beleid monitoren en adviseren over verbeterpunten. En ze kunnen hun mening geven over de effecten van het uitgevoerde beleid.

Uitgangspunt is dat alle inwoners kunnen meepraten, meedenken, meebeslissen en meedoen. Maar gezien het feit dat de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet gericht zijn op specifieke groepen in de samenleving, lijkt het logisch dat extra moeite gedaan moet worden om met name degenen die direct of indirect te maken hebben met deze wetten een stem te geven in de vormgeving, uitvoering en evaluatie van het beleid dat op hen van toepassing is. Dat is des te meer van belang omdat juist deze groepen vaak minder goed in staat of in de gelegenheid zijn om hun stem te laten horen. We denken dan bijvoorbeeld aan mensen met een geestelijke of psychische beperking, mensen met een taalachterstand en mensen zonder een familie- of buurt-netwerk.

Bijlage 2 Criteria voor het kiezen van vormen

Uit de lijst met kenmerken hierboven blijkt al dat het vrijwel altijd meerwaarde heeft om meerdere vormen in te zetten om zoveel mogelijk inwoners de kans te bieden om te participeren. Je kunt passende vormen kiezen op basis van een aantal criteria. Daarbij geldt dat er geen goede of foute manieren zijn, maar wel effectieve in bepaalde situaties.

Meepraten – meedenken – meebeslissen - meedoen

Op welk niveau worden inwoners betrokken? Meepraten is aan de orde als de gemeente inwoners vooral wil raadplegen of als inwoners zelf iets willen inbrengen. Meedenken komt naar voren als inwoners advies kunnen geven of samen met de gemeente aan ideeën werken. Meebeslissen betekent dat inwoners daadwerkelijk (mede) verantwoordelijk zijn voor een inhoudelijk en/of financieel besluit. En meedoen speelt een rol als de gemeente en inwoners samen plannen of beleid ontwikkelen, of als inwoners zelf projecten en initiatieven uitvoeren. Let op dat deze vormen van betrokkenheid bij elk onderdeel van de beleidscyclus aan de orde kunnen zijn.

Overheid gestuurd – Inwoner gestuurd

Wie neemt het initiatief: is dat in principe de gemeente (al dan niet via een burgerraad) omdat de gemeente input wil voor het beleid, of zijn het (groepen) inwoners die als eerste een thema agenderen of een actie op poten zetten? Overheid gestuurde betrokkenheid is passend als de gemeente nieuw beleid wil maken of bestaand beleid aanpassen: het initiatief ligt dan immers bij de gemeente. De gemeente kan ook inzetten op het stimuleren van meer passieve inwoners om mee te praten, denken en doen. Inwoner gestuurde betrokkenheid komt vaak voort uit burgerinitiatieven die iets willen aanpakken in de eigen wijk of voor de eigen doelgroep. Door dat te doen, komen ze in aanraking met het beleid in het sociaal domein, en vinden ze dat daar iets anders of beter aan zou kunnen.

Direct – Indirect

Organiseer je inwonerbetrokkenheid door direct in contact te gaan met alle inwoners die dat willen, of maak je gebruik van vertegenwoordigende organen die vaak al een weging maken tussen signalen en belangen? Directe betrokkenheid is van belang als er geen vertegenwoordigende organen zijn of als deze niet (goed) functioneren. Ook kan directe betrokkenheid belangrijk zijn om voorbij 'the usual suspects' te komen en om zoveel mogelijk verschillende ideeën en meningen op te halen. Indirecte betrokkenheid is helpend als er goed functionerende vertegenwoordigende organen zijn die een gewogen oordeel kunnen geven. Ook kan indirecte betrokkenheid meerwaarde opleveren als er vooral 'technische' input gevraagd wordt waarvoor het handig is om beleidsstukken en gemeentelijke werkwijzen te kennen.

Vast/Formeel – Flexibel/Informeel

Vaste vormen, zoals een advies- of cliëntenraad, gaan uit van continuïteit en vastgelegde afspraken over samenstelling en procedures. Flexibele vormen gaan uit van diversiteit, tijdelijkheid en informaliteit. Een vaste vorm helpt om structureel en herkenbaar de stem van inwoners mee te nemen in gemeentelijke beleidsontwikkeling. Ook kan er zo voor zorggedragen worden dat b.v. groepen kwetsbare inwoners in ieder geval vertegenwoordigd zijn. Flexibele vormen hebben als voordeel dat er op maat en direct ingespeeld kan worden op een thema of vraagstuk dat zich voordoet. Flexibele vormen leggen in het algemeen ook minder beslag op de tijd van deelnemers.

Algemeen – Specifiek

Algemene betrokkenheid betekent dat je inwoners over overkoepelende thema's in het sociaal domein bevraagt. Bij specifieke betrokkenheid staat een afgeperkt thema, vraagstuk of doelgroep centraal. Algemene betrokkenheid is bijvoorbeeld helpend om de stand van zaken in het sociaal domein op te maken, of 'rapportcijfers' te genereren. Specifieke betrokkenheid zorgt ervoor dat de mensen die ertoe doen gericht benaderd worden.

Sleutelfiguren – Iedereen

Organiseer je inwonerbetrokkenheid voornamelijk via en met sleutelfiguren die spreken namens hun buurt, netwerk of achterban, of ben je juist op zoek naar 'onbekenden': mensen die niet overal al opduiken en bekend zijn? Het voordeel van sleutelfiguren is dat je snel kunt schakelen en tot

conclusies, omdat zij het klappen van de zweep kennen. Het voordeel van het betrekken van zoveel mogelijk en diverse inwoners, is dat daarmee nieuwe en andere stemmen gehoord worden, dat de daadwerkelijke inwonerbetrokkenheid vergroot wordt en dat het directe contact met de doelgroep vergroot kan worden.

Fysiek – Digitaal

Er kan gekozen worden voor het organiseren van fysieke en/of digitale betrokkenheid. Fysieke betrokkenheid is belangrijk voor directe input en gezamenlijke dialoog. Ook kunnen bepaalde doelgroepen zo makkelijker en beter bereikt worden. Voor digitale betrokkenheid geldt datzelfde, maar dan voor andere doelgroepen. Daarnaast heeft digitale betrokkenheid als voordeel dat snel, relatief goedkoop en breed ideeën, meningen en wensen van grotere groepen opgehaald kunnen worden.

Ervaringskennis – Ervaringsdeskundigheid – Beleidsdeskundigheid

Iedereen die een bepaalde ervaring heeft gehad of nabij heeft meegemaakt, heeft ervaringskennis.

Die kennis kan worden ingezet om dienstverlening en beleid te helpen verbeteren.

Ervaringsdeskundigen zetten hun ervaringen ook in maar kijken verder dan het individueel belang. Zij hebben het vermogen om cases te vertalen naar beleid en uitvoering. Beleidsdeskundigheid is het vermogen om (concept) beleid te lezen, te begrijpen, de gevolgen te overzien en het te koppelen aan de inhoudelijke opgaven waarvoor het beleid een aanpak zou moeten bieden.

Wijk-lokaal-regionaal

Organiseer je betrokkenheid van inwoners in de wijk, voor de hele gemeente en/of zelfs regionaal?

Vanzelfsprekend is het onderwerp waarover het gaat bepalend voor het schaalniveau. Maar betrokkenheid kan bijvoorbeeld vergroot worden door een regionaal thema toch lokaal te agenderen.

Andersom kan de legitimiteit van een advies vergroot worden als wijkraadplegingen gebruikt worden voor een gemeentelijk of regionaal advies.

Ten slotte is een belangrijke randvoorwaarde bij het kiezen van de juiste mix van vormen hoe de verhouding tussen kosten en opbrengsten is.

Bijlage 3 Vormen van burgerparticipatie in Westervoort

<i>Vorm</i>	<i>Kerntaak</i>	<i>Contact met inwoners</i>	<i>Plek in Beleidscyclus</i>
Gehandicaptenraad	Belangenbehartiging mensen met een beperking	Achterban	Agendering, beleidsvoorbereiding, beleidsevaluatie
Wmo-raad	Advies aan gemeente over beleidsvoornemens sociaal beleid	Eigen netwerken	Agendering, beleidsvoorbereiding, beleidsevaluatie
Wij Westervoort	Klankbord voor het goed-voor-elkaar team, signaleren en volgen	Eigen netwerken leden	Agendering, beleidsuitvoering
Regionaal adviesorgaan doelgroepen vervoer	Belangenbehartiging en advisering tav thema	Achterban	Agendering, beleidsvoorbereiding, beleidsevaluatie
Ouderenplatform (niet actief)	Belangenbehartiging ouderen	Achterban	Agendering
Ideeënfabriek	Toekennen cq advies innovatiebudget	n.v.t.	Beleidsuitvoering

Kwartiermakers	Inzetten ervaringsdeskundigheid	Eigen groep	Agendering, beleidsuitvoering
Gebiedsoverleg/ team	Uitwisseling en samenwerking in wijken	Netwerken deelnemende organisaties	Beleidsuitvoering
Armoedeconvenant (niet actief)	Afstemming van niet gemeentelijk gestuurde initiatieven		
Burgerinitiatief	Plan/project van inwoners	Eigen groep	Agendering, beleidsuitvoering
Wijkraden	Versterken leefbaarheid wijken	Wijkbewoners	Agendering, beleidsuitvoering
Cliëntenraad RSD	Regionale belangenbehartiging cliënten	Achterban	
Mantelzorgpanel	Status onduidelijk		
Raadsgesprek (niet actief)	Direct contact met raadsleden	Alle inwoners van Westervoort	Agendering
Inspraak commissievergadering	Formele inspraak tav beleidsvoornemens en -voorstellen	Alle inwoners van Westervoort	Agendering, Beleidsvoorbereiding
Klantenpanels	Status onduidelijk		
Digitale enquête op thema	Inzicht krijgen in behoeften en ideeën inwoners, toetsen voornemens	Alle inwoners van Westervoort	Agendering, Beleidsvoorbereiding, Beleidsevaluatie
Pizzaparty	Informele bijeenkomst met groepen inwoners	Alle inwoners van Westervoort	Agendering
Whatsapp Gemeente	Directe mededelingen vanuit gemeente	Alle inwoners van Westervoort	

Bijlage 4 De Beleidscyclus en vormen van burgerparticipatie

Agendering (inclusief signalering)	Gehandicaptenraad Wmo-raad Wij Westervoort Regionaal Adviesorgaan Doelgroepenvervoer Kwartiermakers Burgerinitiatief Wijkraden Raadsgesprek Inspraak Commissievergadering Digitale Enquête Pizzaparty
Beleidsvoorbereiding	Gehandicaptenraad Wmo-raad Regionaal Adviesorgaan Doelgroepenvervoer

	Inspraak commissievergadering Digitale Enquête
Beleidsbepaling	---
Beleidsuitvoering	Wij Westervoort Ideeënfabriek Burgerinitiatief Wijkraden
Beleidsevaluatie	Gehandicaptenraad Wmo-raad Regionaal Adviesorgaan Doelgroepenvervoer Digitale Enquête